

Ministerie van Defensie

> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

Onderzoeksraad Integriteit Overheid
t.a.v. mw. drs. C.E. Roozemond
Postbus 556
2501 CN Den Haag

Bestuursstaf

Plein 4
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
www.defensie.nl

Onze referentie
BS2015010387

Bij beantwoording datum, onze referentie en betreft vermelden.

Datum 29 april 2015
Betreft Reactie op advies Onderzoeksraad inzake melding van

Geachte mevrouw Roozemond,

In reactie op het advies van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (de Raad) van 5 februari 2015 ten aanzien van de melding van 2 april 2013 van bij de Raad over vermoedens van misstanden bij het Ministerie van Defensie geef ik u hierbij mijn standpunt.

Het onderzoek stel ik zeer op prijs. Het geeft mij een goed beeld van de gemelde misstanden en de wijze waarop met de melder is omgegaan. Defensie moet, en wil, hiervan leren.

De conclusies en het advies zijn, mede in het licht van de resultaten van het onderzoek van de Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV), door Defensie nader bestudeerd. In deze reactie richt ik me op de elementen die volgens mij de kern van het advies vormen.

(Meld)cultuur

Op basis van de bevindingen van de Raad ten aanzien van de eerste onderzoeksvraag, of er sprake is geweest van een onvoldoende borging van de vliegveiligheid binnen het Squadron, adviseert de Raad tot meer alertheid op bestaande cultuurverschillen en tot meer sturen op basis van gemeenschappelijke uitgangspunten en normen ten aanzien van vliegveiligheid.

Hierbij constateert de Raad dat Defensie te kort is geschoten in het bieden van een veilige werkomgeving, in die zin dat geen risico mag bestaan bij het melden van (vermeende) integriteitschendingen op negatieve gevolgen voor het verdere verloop van de carrière van de melder.

Ik hecht groot belang aan een organisatie waarin integriteit en professionaliteit voorop staan. Daarvoor is een cultuur nodig waarin werknemers elkaar durven aanspreken en normafwijkingen zonder problemen voor het voetlicht kunnen worden gebracht.

De medewerkers van Defensie moeten erop kunnen rekenen dat zij kunnen werken in een sociaal veilige werkomgeving. (Vermeende) integriteitsschendingen moeten kunnen worden gemeld zonder (angst voor) repercussies zoals door ervaren.

Mede naar aanleiding van het advies van de OVV om meer aandacht te besteden aan een cultuur waarin medewerkers zich vrij voelen om (vermeende) incidenten te bespreken en te melden, zijn bij het Squadron inmiddels maatregelen genomen. Ook ten aanzien van uw conclusie dat pre- en debriefings eerder een uitzondering dan regel zijn. Inmiddels zijn de vliegprocedures verder gestandaardiseerd en beschreven en wordt bij alle vluchten altijd een pre- en debriefing gehouden. Bij reguliere transportvluchten zijn deze minder uitgebreid omdat dit standaard vluchten zijn. Wel worden alle noodzakelijke elementen besproken. Als het een transportvlucht naar een missiegebied betreft, vindt een uitgebreide pre-briefing plaats waarbij wordt stilgestaan bij alle elementen van de betreffende vlucht. Die elementen worden na de vlucht in de debriefing weer geëvalueerd. Indien tijdens de vluchten leerzame momenten hebben plaatsgevonden, worden deze breed gedeeld binnen het Squadron en op deze wijze toegepast tijdens toekomstige vluchten.

Naast de procedure van het briefen wordt er elk kwartaal een *Commanders Call* georganiseerd waar vliegveiligheid op de agenda staat. Voorts wordt er al jaren tweemaal per jaar een vliegveiligheidsdag georganiseerd en volgen bemanningsleden een *Crew Resource Management* cursus om de communicatie te blijven verbeteren. Naast de hierboven beschreven vaste onderdelen, wil ik vermelden dat het de bemanningsleden, net als andere defensiemedewerkers, altijd vrij staat om een melding te doen. Alle meldingen worden geanalyseerd en de uitkomsten worden teruggekoppeld aan de melder en gedeeld binnen het squadron.

In de slotconclusie schrijft de Raad dat er een beeld is ontstaan van een organisatie die de gelederen heeft gesloten ten aanzien van een medewerker die zich kritisch uitliet over de organisatie en haar leiding. Ik vind dit een zorgelijke conclusie. Binnen Defensie wordt voortdurend geïnvesteerd in het versterken van een open meldcultuur door onder andere de oprichting van de centrale integriteitsorganisatie in 2010. Dit gebeurt door het opleiden en trainen van vertrouwenspersonen en het geven van trainingen morele oordeelsvorming aan het personeel.

Zodoende moet een sociaal veilige werkomgeving worden geborgd. Dit gaat hand in hand met een organisatie waarin groepscultuur een belangrijk onderdeel van het werk is.

Militairen zijn zich ervan bewust dat voor het welslagen van militaire missies groepscohesie, *esprit de corps* en loyaliteit belangrijke elementen zijn. De potentieel negatieve kanten daarvan – terughoudendheid om collega's op niet integer gedrag aan te spreken – worden onderkend, maar als zodanig hoeven en mogen deze elementen integriteit niet in de weg (te) staan. Sterker nog, een operatie kan alleen slagen indien de onderlinge samenhang in een groep niet wordt verstoord door ongewenst gedrag en een gevoel van onveiligheid.

Het ontbreken van een gedeelde norm ten aanzien van vliegveiligheid en het ontbreken van regels in combinatie met het samenvoegen van verschillende organisatie onderdelen heeft er aan bijgedragen dat de onderlinge samenhang binnen het Squadron verstoord was geraakt. Het is algemeen bekend dat samenvoeging van culturen initieel tot lastige situaties en gebrekkige communicatie kan leiden. Dit kan een voedingsbodem zijn voor conflicten en kan een organisatie kwetsbaar maken. Het Dienstencentrum Bedrijfsmaatschappelijk werk heeft daarom een workshop transitiemanagement ontwikkeld waarbij commandanten en/of de gehele eenheid handvatten krijgen aangereikt om te leren omgaan met het samenvoegen van verschillende culturen.

Vliegveiligheidsincidenten

De Raad concludeert dat de vliegveiligheidsregels en protocollen onvoldoende op orde waren en deze – voor zover aanwezig- door binnen het Squadron bestaande cultuurverschillen onvoldoende werden nageleefd. Er is daarmee sprake geweest van onvoldoende borging van de vliegveiligheid binnen het Squadron. Mede daarom is destijds aan gevraagd om met zijn opgedane kennis en ervaring met regels en procedures, een verbeteringstraject in te zetten. In dat kader zijn door hem een aantal bruikbare handleidingen opgesteld.

De OVV heeft op verzoek van de Raad separaat onderzoek verricht naar de onderdelen van de melding die betrekking hebben op de vliegveiligheid. Op 3 juli 2014 heeft de OVV het onderzoeksrapport gepresenteerd. Omdat ik het

advies mede in het licht van de resultaten van het onderzoek van de OVV heb bezien, zal ik hieronder een toelichting geven op de aanbevelingen die zijn gedaan door de OVV.

Het onderzoek van de OVV was gericht op de *actuele* situatie ten aanzien van de 19 vliegveiligheidsmeldingen die door zijn gedaan in de periode 2009/2010. In haar rapport wordt op een overzichtelijke wijze per incident een analyse gegeven. De conclusies op basis van de analyse tonen geen voortdurende tekortkomingen of acute risico's. Het onderzoek identificeert wel enkele zorgpunten op het terrein van communicatie, uitzenddruk en de implementatie van de thans geldende Military Aviation Requirements Operations voor luchttransport (MAR-OPS 1).

Ik ondersteun de constateringen van de OVV ten aanzien van de communicatie en de relatie hiervan met de veiligheidscultuur. De veiligheidscultuur en de daarvoor noodzakelijke communicatie zijn essentiële aspecten die terugkomen in het Safety Management Systeem (SMS). Dit systeem draagt bij aan de verbetering van Vliegveiligheid, Luchtwaardigheid, Kwaliteit, Arbo en Milieu. De afgelopen jaren heeft het systeem zich bewezen als een solide en betrouwbaar middel om tijdens voortdurend veranderende omstandigheden deze aspecten te kunnen beheersen. Als belangrijk onderdeel van het goedkeuringstraject van de vliegoperaties van de vliegbasis in het kader van MAR-OPS, controleert de Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA) of de noodzakelijke elementen van het SMS in voldoende mate zijn geborgd.

De OVV constateert net als de Raad dat de uitzenddruk voor het Squadron de afgelopen jaren hoog is geweest en dat de uitzendingen effect hebben gehad op training, oefening en instructie van de bemanningen. In verband met het hoge operationele tempo en hoge werkdruk en daardoor beperkte trainingsmogelijkheden heeft de operationele leiding destijds besloten om tijdelijk minder bemanningen volledig tactisch op te leiden. Hierdoor kon worden zeker gesteld dat voldoende en gekwalificeerde bemanningen voor operationele vluchten beschikbaar waren. Deze aanpak biedt weliswaar de benodigde flexibiliteit, maar vereist wel een constante afweging en vroegtijdige planning van de inzet van bemanningen. Zowel tijdens de planning als bij de vluchtautorisatie wordt voor alle operationele vluchten altijd gecontroleerd of bemanningsleden voldoen aan de noodzakelijke operationele kwalificaties.

Na een periode van langdurige en intensieve uitzendperiodes, de ingebruikname van de derde en vierde C-130 Hercules en een omvangrijke reorganisatie, is er in het afgelopen jaar beduidend meer gelegenheid geweest om de reeds geplande verbetermaatregelen verder door te voeren. Veel van deze verbetermaatregelen hebben dan ook betrekking op het verbeteren en aanscherpen van (operationele) procedures en de training hiervan of hebben te maken met de interne bedrijfsvoering van het Squadron. Ook op het gebied van vliegveiligheid zijn verbeteringen inmiddels geïnitieerd. Zo zijn in het afgelopen jaar meerdere squadron vliegveiligheidsofficieren opgeleid. Tevens hebben de audits en inspectiebezoeken van de MLA bijgedragen aan de

veiligheidscultuur. De OVV heeft vastgesteld dat in de periode 2007-2013 het aantal geregistreerde meldingen is toegenomen, inbegrepen de C-130 Hercules gerelateerde meldingen. Alle meldingen zijn behandeld en er zijn maatregelen genomen die bijdragen aan de verdere verbetering van de veiligheidscultuur.

De OVV wijst in het onderzoek op het overschrijden van de oorspronkelijke implementatietermijn voor de MAR-OPS. Thans is de herziene MAR-OPS 1 van kracht die per 25 september 2012 in de Staatscourant is gepubliceerd. Ik herken de constatering dat de vliegbasis nog niet volledig aan de MAR OPS 1 voldoet. Dat vergt een aanzienlijke inspanning. Momenteel is de implementatie volop gaande. Recent heeft de vliegbasis de benodigde stukken aangeleverd bij de MLA. Op dit moment vindt de beoordeling daarvan door de MLA plaats en volgens de huidige planning vindt later dit jaar een audit-inspectie plaats. Hierna kan certificering volgen.

Alhoewel niet alle maatregelen direct een meetbaar effect zullen hebben, constateert de commandant vliegbasis nu al wel een verdere verbetering in zowel de operationele bedrijfsvoering als ook in de veiligheidscultuur.

Veiligheidsbewustzijnsnorm

De Raad concludeert dat niet duidelijk is of opvolging is gegeven aan het invoeren van de algemene veiligheidsbewustzijnsnorm zoals beschreven in de brief van 24 juli 2012 van de secretaris-generaal aan met betrekking tot het onderzoeksrapport naar de vermeende veiligheidsvoorvallen. De Raad adviseert om deze norm op kortst mogelijke termijn vast te stellen. Er bestaat in zijn algemeenheid geen kwantitatieve veiligheidsbewustzijnsnorm. Binnen Defensie wordt voor het meten van de veiligheidscultuur de cultuurladder van Parker en Hudson gebruikt.

Dit model onderkent vijf cultuurniveaus, te weten van onder naar boven: Pathologisch, reactief, calculerend, proactief en generatief als het hoogst haalbare. Elk cultuurniveau geeft de ontwikkelingsfase aan waarin het bedrijf zich bevindt op het gebied van veiligheid. Per trede is gedefinieerd waar een bedrijf aan moet voldoen (eis), welke criteria hierbij horen (de norm) en hoe die criteria worden gewaardeerd (de scores). CLSK streeft continue naar het hoogste niveau om daarmee de kans op (ernstige) ongevallen zo klein mogelijk te maken en te houden.

Als onderdeel hiervan is onder meer een veiligheidsmodule ten behoeve van veiligheidsbewustzijn toegevoegd aan het werkbelevingsonderzoek dat anoniem ingevuld kan worden. Hiermee krijgt de commandant extra inzicht in het veiligheidsklimaat en -bewustzijn van zijn medewerkers.

Invulling en uitvoering van het begeleidingstraject

Het advies van de Raad beschrijft duidelijk dat Defensie in de uitvoering van het begeleidingstraject en de naleving van de daarin gemaakte afspraken op essentiële punten tekort is geschoten. Op een aantal van deze elementen zijn reeds structurele maatregelen getroffen ter verbetering die ik hieronder zal toelichten.

Interne onderzoeken
Uit het advies komt ten aanzien van het uitgevoerde interne onderzoek een fors aantal aandachtspunten naar voren. Binnen Defensie worden regelmatig interne onderzoeken uitgevoerd. De uitvoering vindt niet altijd plaats door experts waardoor de kwaliteit niet is geborgd. Dit probleem heb ik onderkend en daarom is in 2013 een aanwijzing 'Protocol interne onderzoeken' vastgesteld. Dit protocol dekt een groot aantal van uw aanbevelingen af. Zo omvat het protocol aanwijzingen met betrekking tot onderzoeksbevoegdheden, het recht op inzage en de ondertekening van verslagen, hoor en wederhoor, het informeren van de melder door de opdrachtgever en eveneens wordt aandacht besteed aan personeelsvertrouwelijkheid van onderzoeken. Mede in het licht van de geformuleerde aandachtpunten zal ik het huidige protocol laten actualiseren.

Eind 2013 heb ik eveneens besloten om een pool van onderzoekers te vormen, om zo de onafhankelijkheid van onderzoeken en de kwaliteit beter te waarborgen. De opleiding betreft zowel kennis van de regelgeving als het leren van interviewtechnieken. De centrale integriteitsorganisatie van Defensie neemt dit voor haar rekening.

Vertrouwenspersoon
Het is van belang dat ongewenst gedrag en andere integriteitsschendingen vroegtijdig en doeltreffend worden aangepakt. De rol van de vertrouwenspersoon hierin is cruciaal. Defensie beschikt over een netwerk van meer dan 500 lokale vertrouwenspersonen. De vertrouwenspersoon is voor defensiemedewerkers het eerste aanspreekpunt voor advies en bijstand om een ongewenste situatie op de werkplek bespreekbaar te maken. Bepaalde functies zijn echter onverenigbaar met de rol van vertrouwenspersoon, doordat de aard van de reguliere werkzaamheden of het type functie niet past bij de laagdrempeligheid en vertrouwelijkheid die van een vertrouwenspersoon mag worden verwacht. Zo kan een leidinggevende geen vertrouwenspersoon zijn voor zijn medewerkers. Het Hoofd Squadron Staf Bureau van het Squadron is dan ook niet de aangewezen persoon om als vertrouwenspersoon te fungeren voor het personeel van het Squadron. Daarom wordt er voor gezorgd dat er altijd meerdere vertrouwenspersonen op een onderdeel aanwezig zijn. Dit is op de vliegbasis niet anders.

Gedragingen
Over de uitspraak van de voormalige commandant Squadron tijdens de vliegveiligheidsdag kan ik kort zijn. Die ging de grenzen van betamelijkheid te buiten. Er is destijds op initiatief van commandant vliegbasis

aangevangen met een mediation-traject waarbij vrijwilligheid van beide partijen een eerste voorwaarde is. De bedoeling daarbij was dat met het afronden van de serie gesprekken en het aanbieden en aanvaarden van excuses voor alle betrokkenen het incident naar genoegen was afgehandeld. Ik betreur het dan ook dat hieraan geen goed gevoel heeft overgehouden.

Medisch dossier

Het niet eerder corrigeren van het medisch dossier en bovendien het niet reageren van de arts op een verzoek om uitleg, rechtvaardigt eveneens een excuus aan

Aangezien de IMG met zijn medische expertise en bevoegdheid heeft vastgesteld dat er sprake was van een onzorgvuldige verslaglegging onder een onjuiste code door de onderdeelsarts, bestaat er een recht op correctie op grond van artikel 36Wbp. In tegenstelling tot wat in het advies wordt geconcludeerd, is de onderdeelsarts hiervoor verantwoordelijk. De IMG is toezichthouder en niet bevoegd om eigenstandig medische informatie te corrigeren.

Juridisch noch medisch zijn er belemmeringen om het dossier in overeenstemming te brengen met de werkelijkheid en de melding geheel uit het patiëntendossier te verwijderen. Op maandag 30 maart jl. is de periode van 16 november 2009 t/m 5 januari 2010 daarom verwijderd uit het medisch registratiesysteem GIDS. De verwijderde gegevens zijn volledig gewist, dus nergens meer inzichtelijk. Traceerbaar is alleen het gegeven dat er een aanpassing is gedaan op naam van de stafarts van het onderdeel. Ik ga er vanuit dat met het schonen van het medisch dossier de grief hierover is weggenomen.

Loopbaanperspectief

Ten slotte adviseert de Raad dat Defensie is gehouden tot het bieden van een herstel van loopbaanperspectief aan de melder en daarnaast zich verplicht dient te voelen tot het compenseren van door de melder geleden en nog te lijden materiele schade. In lijn met het advies zal Defensie, in het bijzonder het Commando Luchtstrijdkrachten, zich inspannen om in overleg met dit perspectief te bieden. Op 2 en 20 april jl. hebben de plaatsvervangend secretaris-generaal en de plaatsvervangend commandant Luchtstrijdkrachten daartoe de eerste gesprekken gehad met en zijn advocaat. De komende periode zullen deze overleggen worden voortgezet.

Ministerie van Defensie

Datum
29 april 2015

Onze referentie
BS2015010387

Uw onderzoek geeft mij een goed beeld van de gemelde misstanden en de wijze waarop met de melder is omgegaan door de organisatie en de impact die dit heeft gehad op het leven van . Van dit advies moet, en wil, Defensie leren. Ik zal daarom actief aan de slag gaan met de aanbevelingen. Ik hoop daarnaast dat met het houden van de gesprekken een eerste aanzet is gegeven tot herstel van vertrouwen. Ik besluit deze brief met nogmaals mijn erkentelijkheid voor uw onderzoek uit te spreken.

DE SECRETARIS GENERAAL

Drs. E.S.M. Akerboom